

Les apories de la réglementation sur la publicité au Cameroun.  
Contribution à l'analyse économique des politiques réglementaires  
L.C. Boyomo-Assala

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Boyomo-Assala L.C. Les apories de la réglementation sur la publicité au Cameroun. Contribution à l'analyse économique des politiques réglementaires. In: Communication. Information Médias Théories, volume 14 n°2, automne 1993. pp. 48-76;

doi : <https://doi.org/10.3406/comin.1993.1640>

[https://www.persee.fr/doc/comin\\_1189-3788\\_1993\\_num\\_14\\_2\\_1640](https://www.persee.fr/doc/comin_1189-3788_1993_num_14_2_1640)

---

Fichier pdf généré le 17/05/2018

## Résumé

Le présent article se propose d'analyser les difficultés de l'activité publicitaire au Cameroun. En effet, à la différence des études menées jusqu'ici, lesquelles, pour l'essentiel, s'appesantissent sur les problèmes structurels du marché publicitaire dans les pays africains (difficultés liées à l'exiguïté de l'activité économique), l'article essaie d'évaluer l'impact des dispositifs gouvernementaux en matière de stabilisation de cette branche d'activité. Il s'attache à dévoiler que la situation du marché publicitaire camerounais est tributaire de l'attitude particulière que l'Etat a eue par rapport à cette branche d'activité à travers la création de Cameroun Publi Expansion (CPE). En définitive, la politique réglementaire mise en place par les autorités camerounaises aboutit à une inefficacité du fait de l'implication de l'Etat en tant qu'annonceur, régisseur et régulateur du marché publicitaire.

## Abstract

This article considers the difficulties facing advertising in Cameroon. While current research has for the most part focused upon structural problems within the African advertising market (linked to low economic activity), this article attempts to assess the impact of government programs for stabilising such a activity. We see that Cameroon's advertising market depends upon the state's attitude it through the creation of "Cameroun Publi Expansion" (CPE). Quite specifically, Cameroon's regulatory framework creates inefficiencies arising from the state's role as advertiser, manager, and regulator of the advertising market.

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las dificultades de la actividad publicitaria en Camerún. En efecto, a diferencia de los estudios realizados hasta ahora, los cuales se concentraban en gran parte en los problemas estructurales del mercado publicitario en los países africanos (dificultades relacionadas a la exigüidad de la actividad económica), el artículo trata de evaluar el impacto de las disposiciones gubernamentales en materia de estabilización de esta rama de la actividad publicitaria. El autor se empeña en revelar que la situación del mercado publicitario de Camerún es relativa a la actitud particular que el Estado ha tenido en relación a esta actividad por intermedio de la creación del Camerún Publi Expansion (CPE). Definitivamente, la política reglamentaria instalada por las autoridades del Camerún ha dado como resultado la ineficacia debido a la implicación del Estado en su papel de anunciador, administrador y regulador del mercado publicitario.

## RÉSUMÉ

*Le présent article se propose d'analyser les difficultés de l'activité publicitaire au Cameroun. En effet, à la différence des études menées jusqu'ici, lesquelles, pour l'essentiel, s'appesantissent sur les problèmes structurels du marché publicitaire dans les pays africains (difficultés liées à l'exiguïté de l'activité économique), l'article essaie d'évaluer l'impact des dispositifs gouvernementaux en matière de stabilisation de cette branche d'activité. Il s'attache à dévoiler que la situation du marché publicitaire camerounais est tributaire de l'attitude particulière que l'État a eue par rapport à cette branche d'activité à travers la création de Cameroun Publi Expansion (CPE). En définitive, la politique réglementaire mise en place par les autorités camerounaises aboutit à une inefficacité du fait de l'implication de l'État en tant qu'annonceur, régisseur et régulateur du marché publicitaire.*

## ABSTRACT

*This article considers the difficulties facing advertising in Cameroon. While current research has for the most part focused upon structural problems within the African advertising market (linked to low economic activity), this article attempts to assess the impact of government programs for stabilising such a activity. We see that Cameroon's advertising market depends upon the state's attitude it through the creation of "Cameroun Publi Expansion" (CPE). Quite specifically, Cameroon's regulatory framework creates inefficiencies arising from the state's role as advertiser, manager, and regulator of the advertising market.*

## RESUMEN

*Este artículo tiene como objetivo analizar las dificultades de la actividad publicitaria en Camerún. En efecto, a diferencia de los estudios realizados hasta ahora, los cuales se concentraban en gran parte en los problemas estructurales del mercado publicitario en los países africanos (dificultades relacionadas a la exigüidad de la actividad económica), el artículo trata de evaluar el impacto de las disposiciones gubernamentales en materia de estabilización de esta rama de la actividad publicitaria. El autor se empeña en revelar que la situación del mercado publicitario de Camerún es relativa a la actitud particular que el Estado ha tenido en relación a esta actividad por intermedio de la creación del Camerún Publi Expansion (CPE). Definitivamente, la política reglamentaria instalada por las autoridades del Camerún ha dado como resultado la ineficacia debido a la implicación del Estado en su papel de anunciador, administrador y regulador del mercado publicitario.*

# Les apories de la réglementation sur la publicité au Cameroun. Contribution à l'analyse économique des politiques réglementaires

L. C. Boyomo-Assala\*

La plupart des analyses économiques sur la publicité se sont intéressées à la manière dont elle affecte les courbes de demande des produits, en partant de l'hypothèse sous-jacente selon laquelle sans les dépenses de publicité, les produits nouveaux tout comme les variétés nouvelles de produits anciens n'auraient aucun marché. La question du lien de causalité entre l'augmentation des dépenses publicitaires et l'augmentation des ventes du produit dont la publicité est faite – plus classiquement le déplacement vers la droite de la courbe de demande pour le produit annoncé – occupe d'autant plus les économistes qu'elle correspond au désir des publicitaires de maximiser leur fonction d'utilité sociale en assurant les producteurs de leur indispensabilité dans le cycle de commercialisation des produits. Même si la question du rendement constant, croissant ou décroissant de la publicité reste encore entière dans la recherche économique.

Plus rares sont les recherches qui ont considéré la publicité elle-même en dehors de sa fonction instrumentale, comme un marché, c'est-à-dire à la fois lieu où se rencontrent des offreurs et des demandeurs de publicité, lieu de contrat entre vendeurs et acheteurs de publicité. La chose peut sembler d'autant plus curieuse qu'à la différence de l'entreprise qui n'est qu'acheteur potentiel de publicité pour elle-même ou pour ses produits, l'annonceur est déjà un demandeur de publicité car il transforme la demande latente de l'entreprise en demande solvable, c'est-à-dire en recettes pour le vendeur de publicité. Pour apporter quelque connaissance sur le marché publicitaire en Afrique, une étude a été réalisée en 1991 dans le cadre du Séminaire pour le développement d'une presse africaine indépendante et pluraliste, tenu en Namibie du 29 avril au 3 mai 1991. Les auteurs de cette

---

\* L'auteur est Directeur adjoint de l'École Supérieure des Sciences et Techniques de l'Information et de la Communication, à l'Université de Yaoundé II.

étude, menée sous l'égide de l'UNESCO et des Nations Unies se sont penchés sur les problèmes structurels du marché publicitaire africain : « On n'investit pas dans les médias, écrivent-ils. On achète une page pour des raisons subjectives : faire plaisir ou se faire plaisir. Des entreprises nationales en difficulté, sans produits ou services à vendre ou à offrir, achètent des pages pour permettre la publication de la photo du Président ou des responsables de la société. » (Duteil, 1992 ; Barrat, 1992.)

Pour ces auteurs, ce qu'ils appellent le « mythique » marché publicitaire africain est faible avec environ « 300 à 400 KF/an » seulement en Afrique francophone, se répartissant entre les différents médias : télévision, radio, presse panafricaine, presse nationale, affichage et cinéma. C'est en outre un marché fortement concurrentiel, deux médias – la télévision et la presse panafricaine – concentrant la majeure partie des investissements publicitaires. En somme, les pesanteurs du marché publicitaire sont, selon l'étude, de deux ordres principaux :

- un accès au marché publicitaire très restrictif, le démarchage n'étant pas libre dans plusieurs pays ;
- la capacité très limitée du marché à équilibrer les comptes d'exploitation des médias existant ou à naître.

Cette étude pêche cependant en ceci que l'évaluation qu'elle donne du marché publicitaire africain ne paraît pas correspondre à la réalité. Ainsi, par exemple, le chiffre d'affaires de Cameroun Publi Expansion (publicité et tourisme) pour l'exercice 1981-1982 est de 1 975 440 000 francs CFA. L'industrie brassicole du Cameroun dépense en moyenne 150 millions de francs CFA par an pour le seul affichage publicitaire. Les deux manufactures de tabac du Cameroun, la Société Industrielle des Tabacs du Cameroun (SITABAC) et BASTOS (BAT), avancent chacune des dépenses publicitaires de plus de 500 millions de francs CFA par an, soit 5 % environ de leur chiffre d'affaires. Dans le domaine de la chocolaterie, CHOCOCAM (Chocolaterie du Cameroun) a consacré en 1990 plus de 100 millions de francs CFA à la publicité<sup>1</sup>. En Côte d'Ivoire, l'activité publicitaire, toutes branches confondues, est évaluée en 1989-1990 à près de 2 milliards de francs CFA.

Sur un tout autre plan, M. Misse Misse (1993), en combinant des méthodes d'analyse multiples, montre que l'importance économique et sociale de la publicité est encore marginale au Cameroun, en raison, selon l'auteur, de l'absence ou du faible développement des services spécialisés au sein des entreprises, du nombre réduit des prestataires

de services intervenant entièrement ou partiellement dans l'activité publicitaire, et de la faible contribution des revenus publicitaires à la formation du PIB. Mais l'auteur relève également l'absence d'étude sur le développement de la publicité en Afrique.

L'analyse que nous proposons reste tributaire de ces carences singulièrement en matière de données spécifiques à son objet. Elle tente notamment d'apporter un nouvel éclairage à l'observation faite par l'étude sus-citée sur le rôle des autorisations de prospection dans la plupart des pays africains. Ces autorisations, note l'étude, ne sont pas des obstacles, mais plutôt une volonté normale de restructuration du marché.

On a trop vu, durant les années 70-80, des équipes de prospection étrangères razziant le marché publicitaire, en particulier celui des sociétés nationales, quelquefois avec la complicité de ses dirigeants, auxquels de confortables commissions étaient réservées sur leurs propres achats d'espace. Les chèques étaient encaissés, mais la revue et l'annuaire ne sortaient pas. Obligation a donc été faite de protéger les marchés contre les contrebandiers de la publicité qui causaient un tort énorme aux prospecteurs honnêtes et compétents, surtout à la presse écrite en général et à la presse nationale en particulier.

Cette situation également observable au Cameroun, a conduit l'État à intervenir par des mesures législatives et réglementaires dont nous tentons d'évaluer la formulation, la promulgation et la mise en œuvre à partir de deux questions fondamentales :

- Quel rôle l'État a-t-il joué dans le désordre que l'on observe aujourd'hui dans le marché publicitaire camerounais ?
- Quels ont été les effets internes de la mise en œuvre de la politique réglementaire sur la publicité en ce qui concerne à la fois les conduites des agents économiques et la stabilisation du marché ?

Les caractéristiques du marché publicitaire camerounais offrent en effet une situation quasi expérimentale pour l'étude de l'impact des dispositifs gouvernementaux en matière de stabilisation d'une branche d'activité.

Nous désirons montrer que l'activité réglementaire est un système complexe par l'approche politique certes, mais aussi économique, bien que J. G. Padioleau pense que seule peut-être l'analyse politique permet ce dévoilement de la diversité des logiques d'action, de l'hétérogénéité des ressources et de la variété des contextes qui caractérisent

les politiques réglementaires (Padioleau, 1982 : 83). On prendra comme point de départ le fait que l'État a eu par rapport à l'activité publicitaire deux attitudes particulières qui peuvent éclairer les conflits actuels du secteur. D'abord, il a utilisé les dépenses publiques comme outils de régulation économique en créant Cameroun Publi-Expansion, société de régie et de conseil qui a très vite occupé une position dominante sinon monopolistique sur le marché. Le « produit » même de ce marché, à savoir l'information industrielle et commerciale à travers les espaces/temps publicitaires, de même que la demande de publicité exprimée par les annonceurs sont dans la plupart des cas sous la tutelle directe de l'État. Aux côtés de la publicité de marque des entreprises publiques et des sociétés sous-tutelle étatique s'est développée toute une publicité de service public et d'intérêt général touchant les grandes administrations d'État, le parti unique, la santé pour tous, la parenté responsable, les économies d'énergie, etc. Le fait que les dépenses publicitaires allaient de plus en plus vers les supports non nationaux du fait de l'inextensibilité des supports nationaux n'est pas étranger à l'inscription à l'agenda politique de la demande de réglementation dans ce domaine. L'exposé des motifs de la Loi 88/016 du 16 décembre 1988 faisait clairement état de la nécessité de freiner l'évasion (invasion ?) de la manne publicitaire.

L'analyse économique de la production normative permettra de dégager, au-delà de l'historique de la constitution du marché publicitaire, les externalités préjudiciables aux agents économiques et d'appréhender les effets de la politique réglementaire sur les structures de la branche et les conduites des agents tout à la fois<sup>2</sup>.

## **ESSOR DU MARCHÉ PUBLICITAIRE ET PRATIQUES CONCURRENTIELLES**

Historiquement, l'essor du marché publicitaire peut être situé en 1987 avec l'avènement de la télévision nationale utilisée pour la première fois comme support publicitaire. Afin de préciser la structuration de ce marché et de suggérer le champ de l'intervention étatique, nous examinerons successivement les agents économiques et le contenu des mesures réglementaires.

### *Les agents économiques du marché*

La naissance de la télévision camerounaise a eu pour effet de déterminer plus nettement les structures de la publicité « hors médias » et de la

publicité « médias » en dégagant clairement les agents économiques du marché que seront désormais les supports (a), les annonceurs (b), et les publicitaires (c).

### Les supports

D'abord, la publicité sort des supports traditionnels que sont la presse, la radio et la télévision – nous y reviendrons – pour envahir de nouveaux espaces : colloques, manifestations artistiques et sportives, tee-shirts, foires-expositions. Il n'est pas jusqu'aux communautés urbaines et aux communes d'arrondissement qui ne revendiquent la gestion de l'espace urbain comme support publicitaire, heurtant ainsi une réglementation qui ne délimite pas clairement la frontière entre le domaine étatique et le domaine communal et local. Les premiers ferments du conflit apparaissent là.

En outre, à la faveur de la libération intervenue en 1982 avec le Renouveau du Président Paul BIYA, de nombreux journaux privés vont naître, dont certains ne vivront que le temps d'un numéro ou deux. Mal imprimés, mal écrits, souvent ternes et sans grande ambition éditoriale, ces journaux ne recueilleront que rarement la faveur des annonceurs concernés. Seul *Cameroon Tribune*, quotidien pro-gouvernemental édité par une entreprise publique dénommée SOPE-CAM (Société de Presse et d'Éditions du Cameroun) et la Cameroon Radio Television (CRTV) constituent les supports nationaux privilégiés des annonceurs.

### Les annonceurs

La logique expansive du marché publicitaire est plus qualitative que quantitative. En effet, dans le domaine de la publicité de marque, quatre groupes d'annonceurs seulement dominant le marché depuis plusieurs années : les Brasseries du Cameroun, Bastos, les Cimenteries du Cameroun, et quelques sociétés pétrolières, filiales de groupes étrangers telles que PECTEN ou ELF-SEREPCA. À cela, il faut ajouter plusieurs petits annonceurs dont la caractéristique est qu'ils relèvent du portefeuille de l'État et qui recherchent surtout des supports à diffusion internationale comme *Jeune Afrique*, *Jeune Afrique Économie* ou *L'Express*. Ce sont la Régie Nationale des Chemins de Fer du Cameroun, la Société Nationale d'Électricité, la Société Nationale des Eaux ou l'Office des Ports et le Conseil National des Chargeurs. Ces annonceurs ont créé une association des annonceurs pour défendre leurs intérêts corporatistes.



Mais on l'a dit, à côté de la publicité de marque, il faut considérer la propagande qui tente de puiser, quoique de manière artisanale, dans le fonds commun de la communication politique moderne qui utilise les principes, les techniques et les spécialistes de la publicité. Les campagnes de mobilisation politique vont ainsi être orchestrées souvent à partir de la Présidence de la République, avec des recherches visant à l'émotionnel dans l'élaboration des discours et au positionnement de l'image des leaders politiques. De plus en plus, les organismes des administrations centrales ou décentralisées vont intégrer des services de la communication dont le but est de développer une communication interne et externe en vue de vendre le « produit » constitué par le responsable politique concerné, sous le meilleur emballage possible, soit un organe de communication maison à l'image des journaux d'entreprise. Paradoxalement, alors même que la compétition politique partisane n'est pas encore engagée, les hommes politiques camerounais vont se comporter comme de véritables entrepreneurs politiques, cherchant chacun à se constituer un capital de ressources nécessaires à sa carrière ou à les activer dans le but de produire du pouvoir<sup>3</sup>. Quoi de plus normal, quand on sait que même et surtout dans le cadre monopartisan, la lutte pour la prédation étatique, source de pouvoir et d'enrichissement, est âpre<sup>4</sup>.

En somme, sous la bannière de l'État, ministres, maires de communes, délégués du gouvernement ou députés sont devenus des annonceurs publicitaires acceptant aussi bien la « vedettisation » des conversations intimistes télévisées que les *shows* personnalisés et les pseudo-interviews illustrées de photos portraits donnant d'eux une image de marque sympathique, compétente, chaleureuse. Ceci va entraîner une confusion des rôles sur laquelle nous reviendrons plus loin. Il importe d'abord d'observer le comportement des appareils technostructurels de la publicité, c'est-à-dire les publicitaires eux-mêmes.

### Les publicitaires

Bien que l'analyse proprement économique du marché publicitaire ne permette pas de distinguer exactement ce qui constitue l'offre de publicité, ce qui constitue la demande et quelle place occupent dans ce segment les supports, on peut postuler que les publicitaires (agences conseils et de régie, courtage) constituent l'offre sur le marché. Ce sont eux qui vendent les espaces/temps des supports aux annonceurs, gèrent les budgets publicitaires de certaines entreprises, élaborent les campagnes promotionnelles et confectionnent les slogans et les *spots*.

Depuis 1974, Cameroun Publi Expansion a joui d'un certain monopole dans les deux domaines du conseil et de la régie. Doté d'un capital initial de 40 millions de francs CFA, CPE va racheter en 1986, 51 % des actions du département exportateur de l'agence LINTAS PARIS pour créer LINTAS CAMEROUN, avec un capital de 50 millions de francs CFA.

Avec l'adoption de la Loi 88, 13 entreprises de régie et 4 agences conseil seront agréées (voir la liste en annexe), créant ainsi une concurrence qui met à mal CPE et, par le fait même, les capitaux publics qui y sont employés. Handicapés par l'exiguïté du marché, le nombre limité des produits à vendre du fait d'une productivité anémique, celui des supports de qualité et probablement aussi de la faiblesse des investissements publicitaires – de nombreuses entreprises jouissant du monopole dans leurs secteurs – le marché publicitaire va très vite devenir une foire d'empoigne, donnant ainsi raison, presque trois siècles après, à Adam Smith, qui constatait en son temps que le marché est la source « la plus féconde des haines et des querelles ». La raison de cette embrouille ?

D'une part, aucune ligne de partage ne permet pratiquement de distinguer la publicité de la promotion des ventes, des commandites, du marketing direct ou des relations publiques. Chaque agent économique s'érige en spécialiste de la « communication publicitaire » : les supports agissent comme des publicitaires, lesquels n'hésitent pas à imprimer des plaquettes publicitaires ou à financer l'impression. Le marché camerounais semble ainsi reproduire, en les multipliant, les désordres des marchés occidentaux.

D'autre part, il est difficile d'envisager dans ce contexte de concurrence – d'où la violence verbale n'est pas exclue et où la violence physique reste latente – l'expansion du marché publicitaire. Depuis 1970, à peu près 180 entreprises publiques créées ou soutenues par le gouvernement ont fait faillite. La faiblesse de l'épargne nationale, l'absence d'un marché financier, la perte de confiance des principaux agents économiques à l'égard du circuit général des affaires accroissent considérablement les difficultés du secteur, réduisant la publicité à un simple outil de promotion d'entreprises en difficulté auprès de repreneurs privés étrangers. Analysant les causes de cet effondrement d'entreprises dont la plupart jouissaient d'un monopole absolu, *Jeune Afrique Économie* voit d'abord et avant tout la trop grande implication de l'État (voir *JAE*, n° 151, janvier 1992).

La publicité n'échappe pas à cette règle. En effet, on a vu que l'intervention de l'État ne s'est pas limitée à la seule création de Cameroun Publi-Expansion. Par le biais de ses entreprises ou directement, l'État a très vite occupé une position dominante tant sur le plan des supports que sur celui des annonceurs, et même de la profession. En développant une stratégie de marketing politique, le gouvernement a favorisé également l'arrivée d'une foule de prospecteurs étrangers qui proposaient des produits de moins en moins adaptés aux goûts des Camerounais, sous prétexte d'attirer les investisseurs étrangers. Cela a conduit à un énorme gaspillage de fonds publics dans des campagnes financées par des sociétés d'État et malgré une circulaire présidentielle interdisant cette pratique (circulaire n° 3/CAB/PR du 11 mai 1977), des membres du gouvernement ont continué pendant longtemps à délivrer aux prospecteurs étrangers des lettres d'introduction auprès des chefs d'entreprises déjà à genoux. En 1980, le budget publicitaire d'une entreprise comme la Cameroon Airlines fit l'objet d'un appel d'offres international !

La production normative de l'État se veut donc à la fois préventive et curative. Les circonstances de son apparition sont connues. Elles inscrivent la politique réglementaire dans un vaste projet de modernisation et de stabilisation du marché, dans le but notamment d'endiguer l'évasion des dépenses publicitaires en vue de faciliter la croissance du secteur, laquelle doit permettre de dégager les surplus nécessaires à la poursuite des dépenses sociales. La demande de réglementation avait été clairement formulée par un groupe d'experts dans un rapport qui évaluait le montant de l'évasion des dépenses à 1 milliard de francs CFA pour la seule année 1987. Le même rapport faisait état du souci de voir les pouvoirs publics se retirer de la « communication commerciale » afin de mettre ses ressources au service « d'une pratique efficace ». La première serait ainsi remise aux forces du marché, l'État se départissant donc de ses entreprises que sont Cameroun Publi-Expansion et LINTAS CAMEROUN. La Loi de 88 offrait par conséquent une alternative à la doctrine de l'État keynésien, en particulier en apportant une réponse jugée satisfaisante à la question du rôle de l'État dans le marché. Restait à enraciner le contenu de cette réglementation dans ces objectifs clairement affirmés.

### *Contenu et contrôle de la réglementation*

La politique réglementaire comprendra la Loi n° 88/016 du 16 décembre 1988 régissant la publicité au Cameroun (a) et les décrets nos 89/1218 et 89/1219 du 28 juillet 1989 portant respectivement sur l'organisation

et le fonctionnement du Conseil National de la Publicité et réglementant la profession de publicitaire (b), textes qui ont conduit à la restructuration du marché comme effets internes de leur mise en œuvre (c).

### La Loi n° 88/016 du 16 décembre 1988 régissant la publicité

La loi définit la publicité, en précise le cadre et les supports. Elle détermine les obligations ou limites en ce qui concerne l'exercice et tente aussi par ses dispositions, de prévenir l'apparition de nouveaux désordres autant que de supprimer ceux qui existent.

D'abord, l'exercice de la profession est désormais soumis à une autorisation administrative préalable dont la délivrance, fixée par voie réglementaire, impose des obligations minimales d'organisation en société de droit camerounais. Trois types d'activités sont par ailleurs distingués : les activités d'agence conseil, les activités d'agence de régie et celles de courtier ou de démarcheur. Ainsi, d'autres activités comme celles des centrales d'achat d'espace ne sont pas autorisées par la loi camerounaise.

Mais plus remarquables sont les dispositions de la loi qui concernent la répression des infractions. Pas moins de 15 articles lui sont consacrés, qui vont des personnes habilitées à constater ces infractions aux sanctions pénales, en passant par la rédaction des procès-verbaux d'infractions et le paiement des amendes afférentes. Dans certains cas, comme l'atteinte à la pudeur ou aux bonnes mœurs, la publicité de nature à causer un dommage physique, matériel, mental ou moral aux enfants et aux adolescents, ou la publicité mensongère, les sanctions pénales sont doublées de sanctions administratives, nonobstant le paiement d'une amende, sanctions qui peuvent aller jusqu'à la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement de publicité.

### Les textes d'application

Le décret n° 89/1219 du 28 juillet 1989 réglementant la profession de publicitaire considère comme exerçant la profession de publicitaires les personnes physiques ou morales qui, d'une manière habituelle, se livrent ou prêtent leur concours, même à titre accessoire, aux opérations de publicité. Et pour empêcher que de nombreux agents de l'État ne continuent de désertir leurs postes de travail pour se livrer à cette activité, l'article 2 de ce décret dispose que les activités de publicitaire sont incompatibles avec tout emploi rémunéré par une administration ou un établissement public. Les personnes de nationalité étrangère

doivent quant à elles souscrire à un accord de représentation avec une société de droit camerounais en publicité.

Par ailleurs, en plus de l'autorisation administrative prévue par la loi, les publicitaires dirigeants d'agences conseils et de régies ou courtiers doivent être titulaires d'une carte professionnelle dont la durée de validité en cas de courtage occasionnel n'excède pas 90 jours. Les obligations sont encore plus importantes : les agences conseils et les régies doivent être propriétaires ou locataires d'un local commercial au Cameroun, souscrire à une assurance ou justifier d'une caution bancaire au Cameroun destinée à couvrir les risques d'insolvabilité de leurs clients. Mais l'une des innovations les plus importantes de la loi est la création d'un Conseil National de la Publicité (CNP) organisé par voie réglementaire. Le CNP est défini comme un organe consultatif placé auprès du ministre chargé de la publicité en vue de l'assister dans l'application et le suivi de la politique gouvernementale en matière de publicité. Il est à ce titre chargé :

- d'émettre un avis sur tous les projets de textes relatifs à la publicité ;
- de veiller à la bonne observation de la déontologie professionnelle et de la réglementation en matière de publicité ;
- d'émettre un avis sur les demandes d'agrément à l'exercice de la profession de publicitaire.

Le Conseil est présidé par le ministre chargé de la publicité et composé de huit représentants de l'administration, trois représentants des éditeurs, un représentant de la société du droit d'auteur, un représentant de l'organisme chargé du développement de l'industrie cinématographique, deux représentants de la profession publicitaire et deux représentants des annonceurs.

### Les effets internes de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique réglementaire va entraîner comme effets internes la formation de deux secteurs de la publicité : le secteur public d'une part, constitué par la société de régie Cameroun Publi-Expansion (CPE), avec deux supports, *Cameroon Tribune*, le quotidien d'informations nationales et internationales et la Cameroon Radio Television (CRTV). Mais également, les collectivités locales (communautés urbaines et communes d'arrondissement) qui semblent découvrir soudain le parti qu'elles peuvent tirer de l'exploitation de la ville comme support publicitaire ; et d'autre part, le secteur privé de la

publicité constitué de 3 agences conseils et de 12 agences de régie agréées par le CNP.

Cet arsenal réglementaire suggère cependant une sorte d'inadéquation entre son ambition moderniste et le tissu socio-économique sur lequel il est accoudé. En effet, l'État se trouve soudain lui-même au cœur de la politique réglementaire comme producteur de normes et assujetti tout à la fois, parce que principal acheteur de publicité à travers les sociétés publiques sous sa tutelle, principal support par le biais de *Cameroon Tribune* et de la CRTV, et principal vendeur par l'entremise de Cameroun Publi-Expansion. Par ailleurs, la structure du marché semble elle-même inadaptée du fait de la non-existence d'une classe de consommateurs avertis et suffisamment dense pour pouvoir exprimer des besoins et des désirs à des producteurs eux-mêmes suffisamment informés pour pouvoir différencier leurs produits en fonction de ces besoins et faire ainsi des consommateurs des acheteurs potentiels de leurs produits respectifs. La boucle de la publicité – consommateur/producteur/consommateur – présentant par conséquent une série de fractures ou des externalités négatives qui ont rendu politiquement et techniquement difficile l'intervention réglementaire de l'État. Aujourd'hui, la loi sur la publicité est inappliquée : le Conseil National de la Publicité, instance administrative chargée de la régulation de l'activité publicitaire notamment par la délivrance de l'autorisation d'exercer, l'agrément, ne s'est pas réuni depuis le 21 juin 1990 pour renouveler des agréments valables un an seulement. Tirant profit des silences de la loi, des clandestins ont réoccupé un marché qu'ils avaient momentanément quitté. Il en est résulté un rationnement remarquable du marché, les agents se situant du côté court du marché – les publicitaires – étant aussi bien rationnés du fait de la rareté des supports de qualité en dehors des espaces/temps de la CRTV et de la SOPECAM essentiellement, que ceux du côté long du marché – les annonceurs – dont les demandes de publicité ne sont que partiellement satisfaites.

## **L'HYPOTHÈSE DES EXTERNALITÉS NÉGATIVES**

Avant d'aller plus loin dans la vérification économique de ce schéma de rationnement, il convient de cerner la nature des conflits qui opposent quelques-uns des principaux agents du marché que sont CPE, la SOPECAM et la CRTV pour le monopole de la manipulation des ressources publicitaires. On perçoit ainsi, à travers ces conflits, non seulement leur nature principalement financière, mais aussi le rôle

ambigu de l'État qui finance ces sociétés et soutient la gestion des collectivités publiques.

Du point de vue conceptuel, la notion d'effets externes est liée à la légitimité de l'intervention réglementaire comme fondement de la demande de réglementation de la part « d'entrepreneurs politiques » (B. de Jouvenel) (élites politiques, fonctionnaires, journalistes, dirigeants d'associations, etc.) qui parlent au nom des citoyens mais aussi souvent à leur place et, percevant des intérêts particuliers ou généraux dans l'intervention de l'État, réclament des mesures réglementaires. Dans ce contexte d'externalités négatives, l'activité des publicitaires affecte le bien-être social avec plus ou moins d'ampleur, la conduite des agents économiques concernés (A) condensant les conflits autour de l'entreprise principale de régie de publicité et influençant le taux de rentabilité du marché aussi bien que son efficacité (B).

### *L'impact sur les conduites sociales*

Lorsqu'il y a externalité, on peut justifier une quelconque intervention des pouvoirs publics pour autant que ces externalités soient pertinentes à la marge de production déterminée par le système de prix. Dans ce cas, les décisions privées conduisent à une production non optimale du bien considéré et les bénéfices nets pour la société seraient accrus si la production était augmentée. De la même façon, il y a aussi des situations de coûts externes où des tierces parties sont affectées par les actes de consommation et de production sous-jacents à tout échange sur les marchés. La fumée du voisin, les avertisseurs sonores des véhicules dans la rue, les clameurs dans le marché et qui dérangent les travailleurs d'un bureau d'études avoisinant sont autant d'exemples de coûts qui ne sont pas considérés lors des différentes actions individuelles et qui peuvent justifier des interventions correctives de la part du gouvernement.

En somme, la présence de nombreux conflits entre les publicitaires étrangers et les opérateurs nationaux et surtout CPE postule l'intervention des autorités publiques camerounaises sans toutefois épuiser le problème des bénéfices externes tirés de cette intervention pour la société. D'autant que, loin d'assainir le marché, elle n'a fait qu'exacerber les tensions patentes ou latentes entre les agents du marché, créant dans les rapports de Cameroun Publi Expansion une sorte de halo de haines de la part de ses partenaires commerciaux, qu'il s'agisse de la SOPECAM (a), de la CRTV (b), ou des collectivités publiques locales (c).

### SOPECAM-CPE : la rupture

CPE est liée à la Société de Presse et d'Éditions du Cameroun depuis 1974 par une convention d'exclusivité de régie qui a très vite été contestée par cette dernière pour des raisons que nous connaissons (Boyomo-Assala, 1992), et notamment à cause de la surcommission contractuellement acquise de 0,5 % au-delà d'un chiffre d'affaires de 40 millions de francs CFA. La mauvaise humeur des dirigeants de la SOPECAM va aboutir à la résiliation le 29 avril 1991 de la convention. Selon eux, deux raisons principales expliquent cette rupture : d'abord, des rentrées publicitaires insuffisantes réalisées par CPE, un audit réalisé par la mission de réhabilitation des sociétés du secteur public ayant pourtant établi qu'on pouvait améliorer certains postes de recettes comme la publicité ; ensuite, le refus par certains gros annonceurs, clients de la SOPECAM, de traiter par l'intermédiaire de CPE.

En reconnaissant certains des reproches qui lui sont faits, CPE explique la baisse des recettes publicitaires du fait de la crise et, à partir de 1987, le transfert à la télévision des budgets presse. Mais CPE reproche pour sa part à la SOPECAM non seulement le fait que certaines de ses charges sont supportées par le budget de l'État, ce qui n'est pas son cas à elle, mais également la non-parution des numéros spéciaux, les mauvaises parutions et le contrat direct entre la SOPECAM et certains annonceurs, les campagnes de dénigrement, etc.

Le 7 septembre 1990, la SOPECAM signe un nouveau contrat d'exclusivité avec une autre société de régie, la SOCCOMEX, nouvellement agréée, et qui bénéficie désormais de la commercialisation exclusive de ses espaces publicitaires. Et malgré la lettre d'opposition du ministre de l'Information et de la Culture, Président du Conseil d'Administration de la SOPECAM et Ministre de tutelle – Administrateur de CPE – et la diffusion sur les antennes de la CRTV radio et télévision d'un communiqué relatif à la suspension de l'exclusivité consentie à SOCCOMEX, depuis le 6 mars 1991, la SOPECAM publie régulièrement dans les colonnes de ses journaux (*Cameroon Tribune*, versions anglaise et française, et le *Nouveau Week-end Tribune*) un communiqué de presse destiné aux annonceurs les informant et leur rappelant que la SOCCOMEX est désormais le régisseur exclusif de ses publications.

### CRTV-CPE : le « conflit »

Les relations entre CPE et la Cameroon Radio and Television (CRTV) sont régies par un contrat d'association sans exclusivité signé le



19 août 1987 entre les deux organismes. CPE vend les temps publicitaires de la CRTV moyennant une rémunération de 25 % pour les publicités locales et de 28 % pour les publicités extra locales. D'entrée de jeu, CPE a contesté en vain ce contrat exigeant une convention d'exclusivité avec le soutien du ministre de l'Information et de la Culture. En particulier, CPE se plaint d'être maintenue « à distance des conditions d'élaboration et de passage de la publicité sur les antennes, qu'il s'agisse de la définition des écrans publicitaires à l'intérieur ou non des programmes ou de l'étude des tarifs de publicité ». Elle relève également la prospection concurrente par les journalistes de la CRTV de son portefeuille clients, des discriminations tarifaires non justifiées des échanges marchandises ne laissant aucune part au régisseur, le blocage intempestif des ordres d'insertion CPE, la variation des conditions de vente, les campagnes de dénigrement, etc. En somme, pour les responsables de Cameroun Publi-Expansion, la CRTV bafoue elle-même à la fois le contrat qui les lie et les textes réglementaires qui interdisent notamment de faire de la prospection publicitaire aux professionnels autres que les publicitaires.

Quant à la CRTV, elle note d'abord que :

[...] si le gouvernement avait voulu que la publicité pour les autres structures sous tutelle du ministère de l'Information et de la Culture (aujourd'hui ministère de la Communication) soit effectivement réalisée par CPE, il l'aurait dit de façon explicite. Or, il se trouve que nulle part dans les textes créant et organisant ces trois structures (CRTV, CPE, SOPECAM), une clause d'exclusivité au profit de CPE n'est prévue.

Par ailleurs, elle précise qu'elle a dénoncé le contrat la liant à CPE (lettre n° 404/CRTV/DG du 1<sup>er</sup> août 1988) « en raison d'une part, de la très faible productivité et, d'autre part, de ses méthodes de calcul du pourcentage sur toutes les publicités diffusées tant à la radio qu'à la télévision, même celles qu'elle n'a pas prospectées ». Tout en réaffirmant sa volonté de traiter avec CPE dans le cadre des ordres de publicité que celle-ci émet, la CRTV exige que lui soient payés des arriérés d'un montant évalué par elle au 31 mars 1991 à 531 583 771 francs CFA.

### CPE-Communautés et communes urbaines

Plus complexe est le conflit qui oppose CPE et les collectivités locales où l'on voit que les acteurs étatiques ne parviennent pas à définir une politique cohérente de régulation du marché. Pour résumer, on

pourrait dire que le conflit porte sur la gestion du domaine général et du périmètre urbain. Il s'agit de savoir qui de l'État ou des communes est habilité à passer des contrats de commercialisation des espaces urbains destinés à l'affichage publicitaire. En particulier, deux textes donnent lieu à des interprétations divergentes de CPE et des communes. D'une part, la Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant sur l'organisation communale et, d'autre part, la Loi 87/15 du 15 juillet 1987 portant sur la création des communautés urbaines.

• Le point de vue de CPE

À l'origine de cette affaire, il y a un avis d'appel d'offres de régie publicitaire publié par la Communauté Urbaine de Douala, dans les colonnes de *Cameroon Tribune* le 21 août 1990. CPE s'insurge contre ce communiqué en arguant de la convention de régie d'affichage exclusive qui la lie à la CUD depuis le 8 octobre 1980, « à l'exclusion des gares, aérogares, supermarchés, hyper-marchés, bureaux, ateliers, usines, enseignes de magasins, de bureaux, de cliniques, etc. » (art. 6), convention valable pour trois ans et renouvelable par tacite reconduction, sauf préavis de six mois de l'une ou l'autre des parties contractantes.

Mais CPE va plus loin et rappelle au délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala (MA/DL/n° 127/90 du 2 septembre 1990) l'article 79 (titre IV) de la loi du 5 décembre 1974 qui stipule que la commune dispose d'un domaine public et d'un domaine privé dont la gestion lui incombe.

Le domaine public communal comprend :

1. les rues, les places et jardins publics, les marchés, les halles, les cimetières, les voies de communication d'intérêt local, à l'exception de celles de grande voirie sous gestion de l'État ;
2. les bibliothèques, musées et monuments de la commune et ceux qui lui sont donnés en cession ou en gérance. Le domaine public est géré conformément aux textes régissant le domaine public général.

Par ailleurs, souligne CPE, l'article 3 (titre II) de la Loi 87/15 du 15 juillet 1987 qui énumère les compétences de la Communauté Urbaine ne signale pas la gestion de l'espace publicitaire.

Or, il se trouve que CPE a signé avec le gouvernement camerounais, représenté par le ministre des Finances et celui de l'Urbanisme et de l'Habitat, un contrat d'affichage exclusif sur les routes nationales,

provinciales et départementales. Ces routes, qui traversent la ville de Douala, rentrent néanmoins dans le cadre de ce contrat.

- Le point de vue de la CUD

Le délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala s'appuie pour sa part à la fois sur la convention avec CPE, les lois sus-citées et les sommes indûment encaissées par CPE.

- Sur la convention CUD-CPE, il relève qu'elle n'a jamais été contestée par CPE qui y reconnaît l'autorité de la CUD en matière d'exploitation de l'affichage publicitaire « sur tout le territoire » de celle-ci (art. 1 et 2 de la convention). La même convention énonce le fondement de la perception des taxes et des redevances sur la publicité par la CUD ; il suffit que les emplacements d'affichage soient visibles à partir de la chaussée publique et visent les usagers du domaine public (art. 4). En définitive, de 1980 à 1986, CPE a payé toutes les taxes et redevances afférentes aux panneaux installés sur le territoire de la Commune Urbaine de Douala, y compris ceux installés dans le domaine privé national (gare des chemins de fer) ou international (aéroport) ;
- Sur les lois 74/23 et 87/15, le délégué du gouvernement relève que la première définit bien le domaine communal et que la seconde établit que « seule la Communauté Urbaine a compétence sur l'entretien, l'éclairage, la signalisation, la circulation... sur la voie principale ; le droit d'exploitation des dispositifs publicitaires le long de celles-ci ne saurait en conséquence échoir à une autre institution » ;
- Enfin, le délégué du gouvernement chiffre à 645 845 000 francs CFA les sommes indûment encaissées depuis 1986 par CPE au titre des taxes et redevances municipales.

À la suite d'une correspondance adressée par le délégué du gouvernement auprès de la CUD à la Présidence de la République, il est prescrit au ministre de l'Information et de la Culture de convoquer une réunion interministérielle en vue du règlement de ce conflit. Mais CPE saisit pour sa part le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, de l'Administration Territoriale, des Travaux Publics et des Transports, sous la présidence du Ministre de l'Information et de la Culture. Un consensus mou s'est dégagé de ces réunions (voir l'annexe), mais sur le point de savoir qui des communes ou de l'État est habilité à passer des

contrats de régie publicitaire, la réponse n'a pas été trouvée, les points de vue entre les administrations divergeant totalement.

Il convient de préciser tout d'abord l'enjeu de la situation afin de parvenir à une formulation aussi précise que possible de ce problème. Si les administrations participant aux diverses réunions sur cette question sont celles qui interviennent à la fois dans les politiques publiques touchant à la publicité, à la gestion du domaine et à l'organisation du territoire, il faut souligner aussi qu'elles assurent, pour la plupart, la tutelle administrative ou politique de chacune des parties prenantes au conflit et en particulier :

- le ministère de la Communication assure la régulation de l'activité publicitaire et la tutelle de Cameroun Publi-Expansion ;
- le ministère de l'Administration Territoriale assure la tutelle des communes ;
- le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat assure la régulation des domaines public et privé de l'État. Ce n'est peut-être pas un hasard si, à la différence du ministère de l'Information et de la Culture, le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, et surtout celui de l'Administration Territoriale ont conclu à l'autorité de la Commune sur la gestion de l'espace publicitaire dans leurs localités. Le premier comme les seconds, pensait peut-être d'abord à sauvegarder les intérêts de l'organisme dont il assure la tutelle, le MINFOC refusant de voir s'effondrer CPE, dont un rapport cité supra avait déjà établi les faiblesses structurelles et conjoncturelles.

### Un diagnostic

Remarquons d'abord que CPE s'est trouvée très vite au centre d'un tir groupé des supports – SOPECAM, CRTV, Communes et Communautés Urbaines – qui lui reprochaient à la fois les irrégularités de paiement, son inefficacité, le cumul des arriérés, etc. Certes, on peut observer que ces conflits se sont exacerbés sous l'effet conjugué de la naissance d'une véritable concurrence dans la profession publicitaire avec l'agrément, à partir de 1990, de 13 régies de publicité et de 4 agences conseils, de la pression des annonceurs des supports d'entreprises médiatiques et de la concurrence économique. Mais CPE elle-même ne semble pas avoir su négocier ce virage de la conjoncture pour s'adapter aux nouvelles lois du marché, ainsi que le remarque une étude effectuée à Douala en octobre et novembre 1990 pour le compte de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique. Il s'ensuit

que chacun des supports que sont *Cameroon Tribune*, la CRTV et les collectivités locales, a dénoncé, puis résilié le contrat qui le liait à CPE pour l'exploitation de ses espaces/temps publicitaires, à la faveur d'une loi qui laissait dans l'ombre de nombreuses questions. Le diagnostic global de CPE laisse apparaître des insuffisances commerciales, financières et humaines rédhibitoires : les locaux de production de CPE ne suffisent plus et sont totalement obsolètes, si bien que le personnel souffre d'une carence généralisée d'équipement et de matériel. Ses activités sont réduites à la répétition des commandes. Du fait de la privation de ses opérations d'agence conseil intervenue avec la loi qui consacre l'incompatibilité de ces activités avec celles de régie, CPE connaît des pertes d'opération, ses marges se réduisent et ses capacités bénéficiaires sont menacées. Ses prix et ses méthodes de facturation sont ouvertement contestés.

Mais, par dessus tout, CPE a une image négative auprès tant des annonceurs que des supports et de son propre personnel. Ses conflits perpétuels avec ses partenaires ont eu un tel effet que de nombreuses communes d'arrondissement liées à elle par des contrats d'affichage exclusifs ont résilié leurs contrats (Edéa, Bertoua notamment). Et ce, même si cette image ne rend pas justice à l'entreprise qui a fonctionné avec effort et profit pendant plus de dix ans, et a contribué à la naissance de l'activité publicitaire au Cameroun. Son directeur général, Aessolo Meka, l'a du reste reconnu en relevant que la nouvelle politique a créé des « forces en face de nous et contre nous ». En particulier, l'entreprise est en train de perdre la protection à laquelle elle s'est habituée auprès des médias de la part de la tutelle administrative et politique. Cette mauvaise image auprès de ses clients et ses concurrents, dont certains bénéficient d'une technicité étrangère (Mc Cann Erikson, Soccomex, etc.), mais également auprès de ses propres cadres et employés, et à travers ses pratiques commerciales, CPE la doit à une information essentiellement verticale descendante et à une inertie des méthodes et des stratégies dans un marché totalement en déséquilibre, caractérisé par une demande de publicité excédentaire de la part des annonceurs, excédent résultant des carences du régisseur de CPE et de la rareté des supports de qualité. D'où la décision prise en avril 1992 par le Comité Interministériel de réhabilitation des entreprises publiques, de dissoudre CPE, décision non suivie d'effets à ce jour.

*Impact sur la branche : le déséquilibre du marché*

L'étude économique des transactions commerciales du marché publicitaire camerounais nécessite un déplacement de l'analyse. Il ne faut pas partir de l'hypothèse selon laquelle un excès de demande des annonceurs tend à faire monter le prix (des annonces) supposé flexible. Dans notre cas de figure, les prix des annonces sont librement fixés par les supports (SOPECAM, CRTV ou Communes) et proposés aux annonceurs par CPE qui en est l'offreur. Il s'ensuit que par sa nature, et compte tenu des conflits qui le secouent, le marché publicitaire est irréductible à une analyse en termes d'offre et de demande d'un bien à un prix fixé par le marché.

On sait qu'en opérant à travers les mécanismes du marché par une action directe sur la structure de ce marché, la politique réglementaire n'a pas échappé aux effets secondaires négatifs qui en ont considérablement compromis l'efficacité. L'objectif visé, soit la réduction de la dépendance à l'égard des dépenses publicitaires en direction des pays étrangers et l'augmentation des créations d'emploi, n'a pas été atteint. Le contrôle à l'importation n'étant pas possible ici, la réglementation a plutôt consisté à obliger le régisseur étranger à passer un contrat de représentation avec un régisseur camerounais, lequel était lui-même soumis à un contrôle strict à l'entrée du marché par l'exigence d'un agrément préalable.

En somme, l'impact principal de ces mesures introduites par la Loi de 88 a été de comprimer l'offre de publicité au niveau des annonceurs (a) alors même que la demande de publicité se trouvait singulièrement accrue du fait de la multiplication des supports (b), au point que la visée protectionniste de la loi a plus encore contribué à l'extraversion du marché publicitaire qu'elle voulait combattre en développant notamment des pratiques de contournements des textes réglementaires (c).

La compression de l'offre de publicité

La réglementation actuelle de la publicité touche l'entreprise dans trois dimensions particulières de son activité : l'entrée dans le marché en tant qu'annonceur, la responsabilité financière et le standard de service.

Le contrôle d'entrée prend la force de l'obligation qui lui est faite de passer désormais par un régisseur pour toute insertion dans la publicité média et « hors média ». Alors qu'il était loisible à toute entreprise de passer ses annonces dans n'importe quel organe de son

choix, à l'exception des médias d'État, il dépend désormais du régisseur qui décide des supports qui bénéficieront de ces publicités, ce qui a eu pour effet d'accroître les conflits entre annonceurs et régisseurs d'une part, et entre régisseurs et supports d'autre part, pour fait de campagne ou de réclame mal faite.

En outre, l'annonceur négociait jadis des tarifs de publicité avec les supports locaux et pouvait même refuser des insertions dans les médias étrangers. Désormais, la réglementation est telle qu'il n'a aucune prise sur les tarifs que son régisseur accepte ou refuse. Il doit simplement payer les ordres d'insertion que celui-ci envoie dans les médias.

Enfin, la publicité doit être conçue par une agence conseil qui élabore à la demande du régisseur les documents esthétiques des annonces et des campagnes de même que les plans médias, l'idée étant de créer un véritable standard de campagne en fonction des produits, des annonceurs et des agences conseil.

La conséquence de ces restrictions s'est traduite par la réduction des budgets publicitaires des annonceurs et – fait extrêmement dommageable pour l'économie du marché – l'accroissement des budgets non consommés des annonceurs, ceux-ci ne trouvant plus de régisseurs capables de mener des actions satisfaisantes pour eux et se refusant pour des raisons que nous avons énoncées supra, de passer par les fourches caudines de Cameroun Publi-Expansion. Ainsi, lorsqu'on analyse l'évolution des recettes publicitaires de CPE, on observe que le chiffre d'affaires, évolutif de 1980 à 1987 (de 681 millions à 1 744 millions de francs CFA respectivement) connaît une baisse constante qui, en 1990, l'a ramené à un niveau plus bas qu'en 1980 (614 millions de francs CFA), baisse qui coïncide avec l'entrée en vigueur de la Loi 88/016 du 16 décembre 1988.

De même, le budget publicitaire de CHOCOCAM (chocolaterie) est-il passé de 86 millions de francs CFA en 1988 à 65 millions en 1989. Même si, en 1990, ce chiffre passe à 100 millions, cela indique le succès des pratiques de contournement de la loi qui caractérisent le marché publicitaire depuis la dernière réunion en juin 1990, du Conseil National de la Publicité, sensée délivrer des agréments à validité annuelle.

### La compression de la demande de publicité

La même tendance à la baisse est observable au niveau de la demande des supports. D'abord, il faut préciser que le marché africain ne permet

pas vraiment des recettes publicitaires faramineuses pour les supports. Il reste que les états financiers de Cameroun Publi-Expansion montrent que les recettes publicitaires médias de cette entreprise (presse, radio, cinéma et affichage), à l'exception de la télévision, ont connu une chute brutale à partir de 1987 (date d'apparition de la télévision) plus accentuée encore à partir de l'exercice 1987-1988, passant par exemple pour la presse de 672 millions de francs CFA (1985-1986) à 660 millions en 1986-1987 et à 492 millions en 1987-1988 pour toucher le plancher de 241 millions en 1990-1991. Bien que les données de CPE à partir de 1988 soient sujettes à caution, puisque c'est à cette date qu'il perd sa situation de monopole de régie, on peut raisonnablement penser que la multiplication de journaux et la naissance de la télévision ont eu pour effet de restreindre d'autant plus la demande de publicité que la réglementation obligeait les médias désireux de gérer eux-mêmes leur espace publicitaire à déposer leurs demandes d'agrément auprès du Conseil National de la Publicité.

### Les pratiques de contournement

Une sorte de protectionnisme fébrile semble avoir présidé à l'élaboration de la réglementation sur la publicité au Cameroun. Il s'agit là en réalité d'un mouvement qui se dessine partout en Afrique à partir de 1988 et qui sera plus manifeste encore avec la réunion en décembre 1989 à Mombassa au Kenya des experts africains en publicité. Ceux-ci constatent en effet les deux axes autour desquels se déploie l'activité publicitaire africaine, et qui ne semblent pas devoir en favoriser l'épanouissement. Il s'agit :

- de la domination de la publicité en Afrique par des agences étrangères et qui explique peut-être que les messages publicitaires, généralement importés, ne soient pas le reflet de la culture et du développement du continent ;
- de la propriété gouvernementale des supports qui véhiculent la publicité, quand ceux-ci ne sont pas sous le contrôle des expatriés, mais parallèlement, constate la réunion de Mombassa, les agents publicitaires sont défavorisés et ne bénéficient pas, dans la plupart des cas, du soutien de l'État.

Les experts réunis au Kenya recommandèrent la création de groupes publicitaires africains afin de réduire la dépendance du continent vis-à-vis de l'étranger et, en 1990 à Abuja au Nigéria naîtra l'Union Panafricaine de la Publicité qui aura pour mission d'africaniser l'industrie de la publicité.



Mais on peut douter de l'impact de ces mesures prises sur fond de militantisme nationaliste. Au Cameroun par exemple, les intérêts étrangers vont se voiler sous de simples prête-noms : ainsi, à travers le *franchising*, le groupe AZRIA créera et la société Nelson Mc Cann Erickson, société franchisée de Nelson Mc Cann International, et SOCCOMEX qui vont très vite dominer le marché des agences (Mc Cann) et de la régie (SOCCOMEX), à côté d'agences et de régies nationales qui fonctionnent souvent sans siège social, ni personnel qualifié. Par ailleurs, la plupart des budgets internationaux seront confiés à ces sociétés, qu'il s'agisse de Coca-Cola, de Nestlé, de Nissan ou de Colgate.

Enfin, l'obligation faite à tout prospecteur étranger de passer un contrat de représentation avec une société de droit camerounais gérée par un Camerounais, de même que les autres infractions prévues par la loi (publicité mensongère, défaut d'agrément, etc.) ne font l'objet d'aucun contrôle, l'État se trouvant incapable de mener la moindre action dans ce sens. Au demeurant, la mention dans la réglementation de dispositions inobservables telles que l'obligation de présenter à toute réquisition la carte de publicitaire alors que l'administration qui est sensée la délivrer ne l'a même pas encore conçue, donne à l'ensemble de la politique réglementaire un caractère surréaliste. En somme, la sauvegarde des intérêts nationaux qu'elle paraît poursuivre est totalement impossible et la réglementation semble s'articuler sur une réalité sociale qui ne lui est pas conforme. Au point qu'on peut se demander si les acteurs de la réglementation vivaient simplement la libéralisation du secteur publicitaire par le retrait de l'État de cette activité ou la création d'un secteur privé national.

D'un côté comme de l'autre, nous sommes loin d'un résultat probant qui soit comparable à la situation ivoirienne par exemple, où l'affaiblissement du secteur public de la publicité, du fait de la réglementation, s'est accompagné d'un renforcement de la Radio Télévision Ivoirienne au détriment de Ivoire-média, pendant ivoirien de Cameroun Publi-Expansion. L'État ivoirien a pour sa part voulu tirer profit du financement de l'audio visuel public par la publicité, à la différence du Cameroun où deux projets de réglementation concurrents visent à réguler la publicité à la Cameroon Radio and Television (CRTV), l'un tendant à restreindre le financement par la publicité en imposant un plafond de volume publicitaire, et l'autre, élaboré par la CRTV elle-même, ignorant toute limitation à la publicité, excepté celle contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

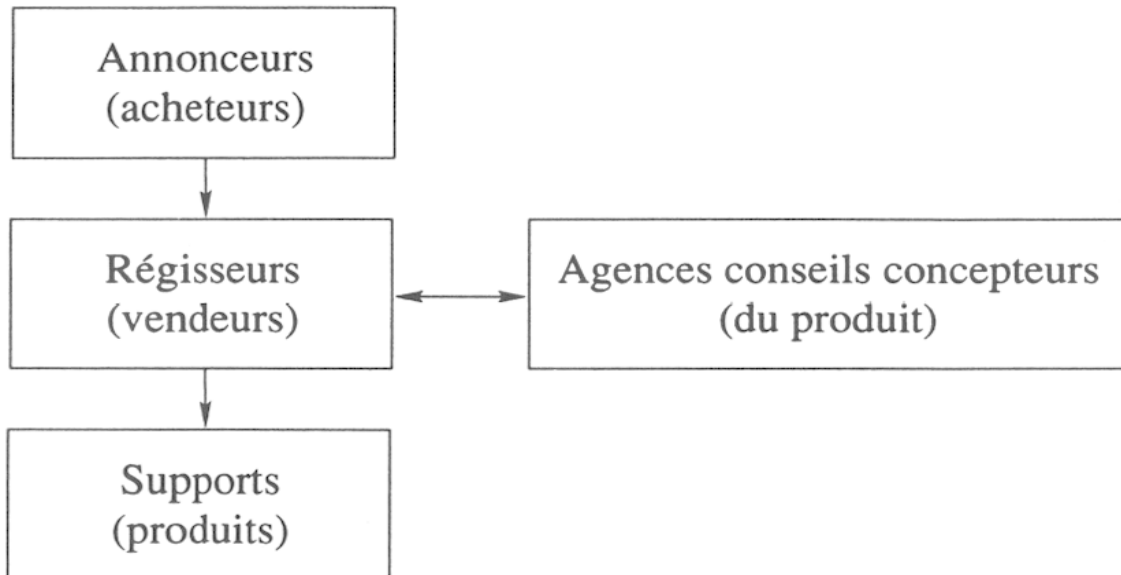
Au terme de l'analyse économique de la réglementation en matière de publicité au Cameroun, on est amené à recomposer la structure de ce marché qui peut ne pas apparaître de prime abord, tant l'intérêt porte a priori sur la diversité d'intervenants, la multiplicité des conflits et le rôle souvent partisan de l'État. Au vu des mécanismes de fonctionnement de l'économie camerounaise depuis les lois dites « libérales » de 1990 qui ont consacré le retrait progressif de l'État de toute activité économique<sup>5</sup>, on pouvait faire l'hypothèse que le marché serait laissé aux seules règles d'ajustement classique de l'offre et de la demande, ce qui consacrerait la disparition ou, à tout le moins la restructuration des intervenants qui ressortissent du portefeuille de l'État et du rôle dirigeant de l'administration. Mais l'objectif proclamé s'est situé plus en retrait, comme si, votée en 1988, c'est-à-dire deux ans avant l'option libérale déclarée du gouvernement camerounais, la Loi n° 88/016 du 16 décembre 1988 régissant l'activité publicitaire marquait le désir des autorités publiques camerounaises de conserver dans ce secteur un droit de diriger. Cela s'est traduit dans la réalité par un désordre né de la difficulté des nouveaux entrepreneurs de gagner des parts de marchés d'autant plus que l'entrée dans le marché était subordonnée à l'obtention d'un agrément dont la procédure laisse des doutes quant à la volonté de l'État de se retirer véritablement du secteur. Sur quelles hypothèses peut-on s'appuyer pour éclairer les raisons de cette action aussi pesante qu'ambiguë de la réglementation camerounaise, quand on sait que même les entreprises à travers lesquelles les autorités publiques entendent rester présentes dans le secteur publicitaire n'arrivent pas à optimaliser leurs chiffres d'affaires ?

Notre étude a d'abord montré les effets d'une structure particulière de ce marché constitué d'oligopoles concurrentiels dans tous ses constituants : les régisseurs avec CPE au sommet, les supports avec la CRTV, la SOPECAM, et les Communautés urbaines et d'arrondissement, les annonceurs avec les Brasseries, Bastos, les Cimenteries, SITABAC et quelques groupes pétroliers. Ces derniers, constitués en association structurée et organisée, peuvent seuls manifester des pratiques communes dirigées vers la défense de leurs intérêts communs, à la différence des régisseurs ou des supports.

Le second constat est que le prix est fixé par le support qui apparaît dès lors comme un produit, mais dont le processus de fabrication échappe au vendeur qu'est le régisseur<sup>6</sup>. Il s'ensuit un déplacement dans les réactions du marché du fait de l'intermédiation du régisseur, entre l'annonceur et le support ; l'applicabilité des lois de l'offre ou de la demande s'en trouve totalement affectée, les facteurs de la demande

changeant totalement de nature. Le schéma paradigmatique est par conséquent le suivant :

### Schéma des transactions commerciales



Ce schéma est spécifique, car non seulement la relation directe entre l'annonceur et le support n'est pas exclue, mais encore dans certains pays comme en France, ce sont les centrales d'achat d'espaces qui revendent les espaces achetés aux supports, ce qui n'exclut pas l'existence de régie publicitaire.

En somme, la structuration conceptuelle du marché publicitaire entre en contradiction avec l'analyse micro-économique classique en éreintant les approches, notamment par le prix. Aussi, l'analyse économique reste-t-elle fatalement fragile, car elle peut être contestée à tout moment, même si les données sont quant à elles constantes. Enfin, notre étude montre bien, tout au moins dans ce secteur particulier, la pertinence de la théorie selon laquelle les multiples activités économiques et sociales de l'État empêchent le processus d'adaptation du secteur privé à la concurrence économique et sont ainsi responsables de l'instabilité et des crises économiques.

De fait, la réglementation s'avère n'avoir rien changé aux comportements essentiels des entreprises oligopolitiques, sinon qu'à leur permettre de conforter leur pouvoir dans le secteur. En exagérant à peine, on peut voir dans la réglementation publicitaire (la loi, ses décrets d'application et l'arrêté sur la carte professionnelle de publicitaire) « une entreprise de conspiration mise en place par les pouvoirs publics

pour transférer à des groupes distincts des producteurs, la richesse des consommateurs et des contribuables » (Migué, 1982 : 65).

\* \* \* \* \*

L'analyse de la politique réglementaire en matière de publicité au Cameroun montre l'inefficacité de la mise en œuvre d'un système de régulation économique à base de sanctions utilitaires, du fait notamment de la « capture », pour paraphraser Padioleau (Padioleau 1982 : 102) des pouvoirs publics par des intérêts (CPE, la SOPECAM et la CRTV) dont ils ont la surveillance<sup>7</sup>. Aussi bien aucun de ces oligopoles concurrentiels ne parvient à optimiser ses recettes sur un marché dont l'essentiel du chiffre d'affaires échappe aux agents économiques indigènes.

Mais la projection du regard politique sur les mesures réglementaires fait apparaître leur impact tant sur la structure du marché publicitaire que sur les conduites des agents économiques, avec une condensation des conflits autour de Cameroun Publi-Expansion, société de régie placée sous la tutelle du ministère de la Communication et dont la responsabilité semble importante dans la désorganisation du marché. En somme, l'inefficacité de l'intervention étatique est ici co-extensive à une réglementation qui s'est développée essentiellement autour de la promulgation des textes de lois et des décrets sans tenir compte des externalités que met en exergue l'étude. Le schéma d'analyse que nous avons développé suggère du reste la nécessité d'une approche complémentaire, aux confluent de la politique et de l'économie, en tenant compte des contingences contextuelles de mise en œuvre de la politique réglementaire.

**LISTE DES SOCIÉTÉS DE PUBLICITÉ AGRÉÉES AU 30 JUIN 1991****1) AGENCES CONSEILS EN PUBLICITÉ**

- Kora SA
- Lintas SA Cameroun
- Nelson Mc Cann Erickson
- Haute Définition

**2) RÉGIES DE PUBLICITÉ**

- Média 2000
- Société Dauphine
- Cameroun Publi-Expansion
- Africa Business Communication (ABC)
- Société de Commerce Extérieur (SOCCOMEX)
- High International Cameroun
- Publi-Press Communication
- Groupe KIM Cameroun
- Afrique Création International (AC Inter)
- Éditions GAPS
- Office National d'Édition et de Publicité (ONEP)
- Trade Publicist
- Office pour le Recensement des Entreprises au Cameroun (OREC)

---

**Notes**

1. Sources : états financiers de CPE.
2. Nous sommes donc redevables à J.-G. Padioleau de son analyse sur les politiques dans son ouvrage *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, notamment le chapitre 3. L'intervention réglementaire recouvre « tout programme d'action de la puissance publique visant à obtenir d'agents économiques (individus ou entreprises) des conduites conformes aux normes prescrites par des dispositions législatives et administratives » (p. 83). « La définition, la promulgation, la mise en œuvre d'une politique réglementaire mobilisent les acteurs, font connaître des conflits ou des accords, activent ou perturbent des intérêts ou des croyances. » (*Op. cit.*, p. 86.)

3. «L'homme politique, écrit par exemple Jean Patrice Lacam, se comporte à l'égard de son stock de ressources, selon les mêmes modalités qu'un chef d'entreprise», dans *Le politicien investisseur*, RFSP, n° 1, février 1988, p. 24, au Cameroun.
4. Sur la notion de prédation étatique au Cameroun, lire surtout les analyses de J. F. Bayart (1989) et Achille Mbembe (1988).
5. En 1990, pour marquer l'entrée dans le pluralisme politique, le gouvernement camerounais dépose une série de projets de lois au Parlement qui marquent la libéralisation totale du régime BIYA dans les domaines économique, politique et social. Ces lois ont été baptisées lois libérales : elles verront éclore des dizaines de partis politiques et d'associations notamment.
6. La loi camerounaise interdit la relation directe entre l'agence conseil, qui élabore les campagnes publicitaires à la demande de la régie, et l'annonceur. C'est le régisseur qui sert d'intermédiaire entre l'annonceur et le support.
7. Voir les analyses de J. H. Dales (1968).

---

### Références bibliographiques

- BARRAT Jacques (1992), *Géographie économique des médias, Médias et développement*, UTEC, Paris, 521 p.
- BAYART Jean-François (1989), *L'État en Afrique*, Fayart, Paris, 439 p.
- BOYOMO-ASSALA L.-C. (1992), «La rentabilisation des produits de l'entreprise médiatique publique en période de crise : l'exemple de *Cameroon-Tribune*», *Fréquence Sud*, 11, juillet : 87-112.
- CASTORIADIS Cornelius (1986), *Domaines de l'homme*, Seuil, Paris.
- DALES J. H. (1968), *Pollution, Property and Prices*, University of Toronto Press, Toronto.
- DUTEIL Michel et Mireille (1991), *Les paramètres socio-économiques de viabilité d'une presse indépendante en Afrique*, Séminaire pour le développement d'une presse africaine indépendante et pluraliste, Windhoek, Namibie.
- HÉNAULT Georges Maurice (1973), *Le comportement du consommateur*, PUQ, Québec, 177 p.
- MATTELART Armand (1989), *L'internationale publicitaire*, La Découverte, Paris, 249 p.
- \_\_\_\_\_ (1990), *La publicité*, La Découverte, Paris, 125 p.
- MBEMBE Achille (1988), *Afriques indociles, christianisme, pouvoir et l'État en société post-coloniale*, Karthala Paris.
- MBENDE Joseph (1989), *La publicité et le financement de la radio télévision au Cameroun*, mémoire ESSTI, Ydé, 120 p.
- MIGUÉ Jean-Luc (1982), *L'économiste et la chose publique*, PUQ, Québec, 238 p.

MISSE MISSE (1993), *Les développements de la publicité en Afrique francophone dans les années 80*, thèse, Grenoble III, 414 p.

MOUANDJO Pierre François (1974), *L'analyse de la stratégie publicitaire de l'UCB*, mémoire de licence, Université de Yaoundé.

PADIOLEAU J. G. (1982), *L'État au concret*, PUF, Paris, 222 p.

RIVERIN Alphonse dir. (1984), *Le management des affaires publiques*, Gaëtan Morin, Chicoutimi, Québec, 425 p.

SHEPHERD W. G. éd. (1976), *Public Enterprise Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, Mass., Lexington Books.